

УДК 338.22.021.4

Проблемы повышения эффективности государственного и муниципального контроля в сфере финансирования капитальных вложений**Боровских О.Н.**

Кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики и предпринимательства в строительстве
Казанского государственного архитектурно-строительного университета

**Козлова Е.В.**

Кандидат экономических наук, старший преподаватель
кафедры экономики и предпринимательства в строительстве
Казанского государственного архитектурно-строительного университета

Бюджетные организации являются участниками финансирования капитальных вложений и реализуют многие социальные задачи. Для эффективного решения этих задач формируются федеральные и региональные инвестиционные программы. Имеющиеся сложности с использованием и учетом денежных средств в строительстве требуют внешнего и внутреннего финансового контроля. Аудит эффективности является инструментом оценки деятельности бюджетных организаций по вопросам эффективного использования государственных средств.

Ключевые слова: бюджетные организации, государственные капитальные вложения, федеральная адресная инвестиционная программа, аудит эффективности, государственный и муниципальный финансовый контроль.

Бюджетные организации являются одной из самых многочисленных групп хозяйствующих субъектов, функционирующих в государстве. Их содержание обеспечивается за счет средств федерального, регионального и местного бюджетов. Для экономики страны финансы бюджетных организаций имеют большое значение, так как в бюджетной системе государства аккумулируются значительные финансовые ресурсы создаваемые в стране. При помощи бюджетных организаций реализуются многие социальные задачи, стоящие перед обществом, поэтому от величины и эффективности использования средств, предоставляемых из бюджетной системы, зависит их успешное выполнение.

В настоящее время в Российской Федерации на строительство жилых домов и социально-значимых объектов недвижимости выделяются значительные бюджетные средства, что вызывает наряду с поло-

жительными экономическими и социальными эффектами также ряд проблем, связанных с проверкой целевого использования бюджетных средств.

Процесс контроля за целевым использованием средств государственного бюджета, направленных на строительство базируется на нормах Бюджетного кодекса РФ (ст. 38 БК РФ), а также на федеральном законе № 39-ФЗ от 25.02.1999 г. «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» о целевом использовании субъектами инвестиционной деятельности средств, направленных на капитальные вложения [1].

Расходы на финансирование капитальных вложений с точки зрения целевого использования бюджетных средств имеют ключевое значение в связи с ограниченностью. Денежные средства выделяются на определенный круг инвестиций, включенных в

целевые программы или осуществляемые по решению исполнительных органов власти.

Федеральные и региональные целевые программы развития отраслей экономики и социальной сферы выступают инструментом экономической политики государства и представляют собой форму системного перераспределения финансовых и материальных ресурсов для решения приоритетных социальных задач с четким определением адресата получения средств.

При формировании и реализации целевых программ государственными представителями ставятся конкретные цели и задачи; определяются сроки, объемы необходимых ресурсов, исполнители; просчитывается результативность планируемых мероприятий в соответствии с установленной группой показателей.

Указанные методы в соответствии с установленными государством приоритетами позволяют обеспечить связь между полученными бюджетными средствами и фактическими или планируемыми результатами их использования.

Для обеспечения рационального и эффективного управления инвестиционными расходами бюджета, ориентации их на достижение конечных результатов федеральная адресная инвестиционная программа формируется на следующей основе:

- обеспечение преемственности федеральных инвестиционных обязательств;
- поддержка инвестиционных и инновационных проектов, реализация которых способна внести значимый вклад в достижение поставленных целей, влияющих на уровень национальной конкурентоспособности и темпы роста экономики в целом;
- отказ от реализации задач, не носящих первоочередной характер;
- обеспечение финансирования в полном объеме строек и объектов, предусмотренных к вводу в целях недопущения удорожания строительства;
- персональная ответственность главных распорядителей средств федерального бюджета за целевое и рациональное использование государственных инвестиций;
- создание комплексной системы государственных контрактов, в которые заложены ключевые параметры, соответствующие выполнению показателей бюджета на этапе их заключения и итогов выполнения [2].

Несмотря на совершенствование порядка формирования Федеральной адресной инвестиционной программы (ФАИП), по-прежнему остается актуальной проблема «распыления» капитальных вложений. Не менее остро стоит вопрос о перераспределении государственных капитальных вложений.

Бюджетные ассигнования не всегда соответствуют объему средств, необходимому для завершения строительства в установленные сроки, что отчасти

вызвано отсутствием синхронизации по срокам финансирования строительства объектов, включенных в ФАИП.

В соответствии со ст. 24 «Особенности исполнения федерального бюджета в 2011 году» Федерального закона «О Федеральном бюджете на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов» Правительством Российской Федерации может быть принято решение о перераспределении бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций, предусмотренных федеральной адресной инвестиционной программой, в случае отсутствия на 1 апреля 2011 г. утвержденной в установленном порядке проектной документации по объектам капитального строительства, а также детализации мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), включенных в указанную программу [3].

Правительство Российской Федерации определяет порядок финансирования инвестиционных проектов за счет средств федерального бюджета. Решения о финансировании инвестиционных проектов за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации принимаются органами исполнительной власти указанных субъектов. На основании перечней инвестиционных проектов, финансируемых из вышеназванных источников, формируются федеральные и региональные инвестиционные программы [1].

Основной принцип расходования бюджетных средств – строгое их регламентирование по назначению и времени.

Для объектов, строительство которых финансируется из средств федерального бюджета, с 1 января 2010 г. действует Положение о проведении проверки достоверности определения сметной стоимости (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.09 г. № 427). Проверка сметной документации осуществляется независимо от получения разрешения на строительство и проведения экспертизы проектной документации.

Сложности с использованием и последующим учетом денежных средств в строительстве связаны со сложностью самого процесса строительства, его непредсказуемостью и затруднением определения точного прогноза в отношении необходимых расходов. При этом бюджетный учет требует максимально полного и четкого следования бюджетной росписи и достигнутым в государственном контракте условиям, что и порождает противоречия и сложности в правоприменении.

В процессе строительной деятельности зачастую возникают непредвиденные работы и затраты, резерв средств на которые уже заложен в смете. Причем виды непредвиденных работ в смете не указываются, так как они могут быть определены только в процессе строительства, но они должны быть выполнены в пределах заложенного в смету резерва.

Существуют также вертикальные и горизонтальные диспропорции в управлении и финансировании бюджетных организаций. Решение проблем параллелизма и дублирования в сфере государственного и муниципального финансового контроля – важнейшая задача, которая должна быть решена в рамках бюджетной реформы. Однако, как показывает практика, внутренний контроль при всем росте его значимости полностью решить задачи контроля в управлении государственными финансами в новых условиях не может.

Ответом на изменение в бюджетном процессе стало развитие нового направления внешнего государственного финансового контроля – аудита эффективности, который представляет собой комплекс контрольных мероприятий по оценке деятельности органов исполнительной власти и организаций по вопросам эффективного использования средств государственного бюджета, а также государственной и муниципальной собственности. Однако, несмотря на его прогрессивность и необходимость, принципы, методики и стандарты проведения аудита эффективности пока законодательно не закреплены.

Обеспечение прогрессирующей результативности государственных расходов без налаженного взаимодействия внешнего и внутреннего контроля становится все более проблематичным. Поэтому организация взаимодействия служб внешнего и внутреннего контроля – необходимый этап на пути к повышению эффективности деятельности органов государственного финансового контроля. Совместное реальное содействие органов внешнего и внутреннего контроля достигается путем их постоянного и разностороннего сотрудничества. Формирование механизма такого взаимодействия является одной из первоочередных задач совершенствования системы контроля.

Для решения поставленной задачи необходимо:

– регламентировать разделение задач и сотрудничество между внешними контрольными органами и внутренними контрольными службами всех государственных учреждений. При этом внутренние контрольные службы должны создаваться ведомствами и организациями для собственных нужд, подчиняться только их руководителям и быть независимыми от остальных управленческих подразделений. В свою очередь, органы внешнего контроля должны проверять эффективность внутренних контрольных служб. Основываясь на результатах своей оценки, они будут решать, проводить ли на данном объекте всеохватывающую проверку, ограничиться ли изучением отдельных аспектов или просто использовать данные внутреннего контроля;

– внедрить обязательность, повсеместность и систематичность внутреннего финансового контроля и в учреждениях бюджетной сферы, и во всех организациях, использующих государственные сред-

ства. В соответствии со ст. 270.1 Бюджетного кодекса РФ (БК РФ) органы исполнительной власти вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита, осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение эффективности и экономности использования бюджетных средств [4]. Таким образом, получатель средств – бюджетное учреждение обязан обеспечивать результативность и целевой характер использования предусмотренных ему бюджетных ассигнований, не контролируя фактические расходы. В ведомственном отношении контрольная функция сохранена только за главными распорядителями бюджетных средств (ст. 269 БК РФ);

– обеспечить единообразие осуществления внутреннего финансового контроля на всех уровнях формирования и использования бюджетных и иных государственных средств, что достигается путем разработки и принятия соответствующих правил (стандартов) внутреннего контроля, обязательных для исполнения всеми участниками контрольного процесса. Возложить ответственность на составление правил внутреннего контроля можно на Счетную палату РФ, имеющую богатый опыт, международные связи и научный потенциал.

Эти и другие мероприятия в комплексе позволят повысить эффективность государственного и муниципального финансового контроля, что, в свою очередь, повысит эффективность использования бюджетных средств.

Литература:

1. Федеральный закон от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».
2. Федеральные целевые программы // Официальный Интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации, 2010. – URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/indexdocs>.

3. Федеральный Закон от 13.12.2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов «В части бюджетных ассигнований, предусмотренных на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства, включенные в федеральную адресную инвестиционную программу на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов».
4. Федеральный закон от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Increase of Efficiency of State and Municipal Control in the Sphere of Financial Backing of Capital Investments

O. Borovskih, E. Kozlova
Kazan State University of Architecture and Engineering

Public-sector entities participate in financial backing of capital investments and implement various social tasks. Federal and regional investment programs are formed in order to contribute to efficient solving of these tasks. Difficulties concerning use and recording of money assets in building require internal and external financial control. Value for money audit of efficient use of state funds is an instrument of assessment of public-sector entities' activities.

Key words: public-sector entities, state capital investments, federal targeted investment program, value for money audit, state and municipal financial control.

